

Є.Г. Іванов,
здобувач кафедри державного управління
та менеджменту ХарРІ НАДУ

ЕЛЕКТРОННИЙ УРЯД ЯК СКЛАДОВА МЕХАНІЗМУ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ У СФЕРІ ТЕЛЕКОМУНІКАЦІЙ

Розглянуто основні проблеми практичного впровадження концепції Електронного уряду в діяльність органів влади та можливі шляхи їх вирішення.

Ключові слова: Електронний уряд, державне управління, органи влади.

Концепція Електронного уряду отримала широке розповсюдження в останнє десятиріччя в багатьох країнах. Її поява була пов'язана з розширенням мережі Інтернет, базовою інфраструктурою сучасного інформаційного суспільства, яка все більше впливає на різні економічні структури, допомагаючи їм знижувати матеріальні витрати, по-новому розбудовувати взаємостосунки з партнерами, виходити на нові ринки збуту і створювати додаткові джерела доходу. Проте перехід до інформаційного суспільства впливає і на державні органи та структури. Більш того, без їхньої безпосередньої участі такий перехід уявляється складним.

В умовах зростання значущості інформаційної функції держави органи державного управління просто вимушені видозмінити свої взаємостосунки з громадянами. Таким чином, сам розвиток інформаційного суспільства підштовхує дані організації до ухвалення концепції Електронного уряду. У цьому значенні Електронний уряд – це та інфраструктура, яку сьогодні повинні створювати державні органи, щоб змінити способи виконання своїх завдань. Раніше інформаційна інфраструктура державного сектора створювалася для внутрішнього використання в окремих департаментах і установах. Тепер же державні органи можуть надати більш широким верствам населення доступ до своєї інфраструктури з тим, щоб головні цінності інформаційного сторіччя, – “швидше, краще, дешевше, доступніше” – були застосовні і до державних послуг.

Питання Електронного уряду розглядають багато дослідників, зокрема,

А. Голобуцький, Г. Головка, С. Зуєв, Н. Корніловська, Ю. Машкаров, Д. Мельник, О. Мостовенко, О. Орлов, В. Стеклов, В. Тронь, О. Шевчук, С. Малконрі, Р. Траунмюллер, Г. Хьюз та ін. Однак в їхніх та інших працях акцентується на перевагах Електронного уряду, при цьому часто залишаються поза увагою проблеми, з якими можна стикнутися під час упровадження даної концепції. Тому метою даної роботи є визначення таких основних проблем і те, яким чином можна їх розв'язати.

Перш за все, слід зазначити, що *працівники державних структур часто не зовсім правильно розуміють сутність Електронного уряду*, розглядаючи його лише як розміщення в Інтернеті інформації і послуг, ставлячи знак рівності між виходом до Інтернету за допомогою створення свого веб-вузла та впровадженням Електронного уряду. Але це – не Електронний уряд. Дійсно, таким чином здійснюється певне підвищення якості адміністративних послуг і ефективності адміністративних процесів. Проте це є хоча і ключовим, але далеко не єдиним завданням електронного уряду. Існує низка й інших завдань, зокрема покращення якості ухвалення рішень, створення більш відкритої й прозорої системи управління, зростання добробуту суспільства, підвищення економічної конкурентоспроможності держави та ін., які також покликаний вирішувати “Електронний уряд.

У зв'язку з цим часто не розглядаються і можливі наслідки впровадження концепції Електронного уряду, що є “побічними”, тобто не пов'язаними з поліпшенням надання послуг громадянам, зростанням прозорості органів влади, реалізацією елементів прямої демократії та ін. Проте можна виділити принаймні два таких результати. По-перше, у процесі своєї реалізації Електронний уряд здатний стати каталізатором змін не лише всередині державного сектора, але і в суспільстві в цілому. Це пов'язано з тим, що саме держава створює умови для зростання благополуччя громадян і створення “суспільного багатства” й існує прямий зв'язок між економічними успіхами країни, конкурентоспроможністю національної економіки та складністю процедур і взаємодій між економічними суб'єктами і владою.

По-друге, в інформаційному суспільстві людина в культурному плані менше пов'язана з місцем свого мешкання, але це не означає відсутність у неї зв'язків взагалі. Зв'язуючою силою в даному випадку виступають так звані віртуальні співтовариства, що забезпечують безпрецедентне об'єднання різноманітних культур, якого, мабуть, не могла досягти жодна держава, жоден режим.

Ще одна проблема пов'язана з тим, що державний сектор відрізняється від приватного з багатьох фундаментальних питань. Тому неправильним є підхід, що зустрічається, який стверджує, що Електронний уряд є аналогом електронної комерції та електронного бізнесу, але тільки стосовно діяльності органів державного управління. Слід погодитися з тими авторами (див., напр. [4]), які вважають, що Електронний уряд – це абсолютно інший і набагато більш складний предмет, ніж електронна комерція та електронний бізнес. Перш за все, на відміну від комерції, люди рідко взаємодіють з державою за власним бажанням. Разом з тим державі необхідно надавати звітність про свою діяльність і створювати суспільний консенсус. Ці іноді суперечливі чинники повинні враховуватися й одержувати відображення в структурі завдань Електронного уряду (що не є потрібним для ведення електронної комерції та бізнесу).

Разом з відзначеними проблемами “загального характеру”, можна виділити й низку “технічних проблем”, пов'язаних з реалізацією Електронного уряду. Поза сумнівом, “виведення” своєї організації до Інтернету в даний час є достатньо простим завданням для будь-якої державної установи. Проблема ж полягає в тому, що набагато важче встановити такі он-лайнні взаємостосунки з громадянами, які дозволяють проводити оцінку здійснюваних операцій, управляти контактами з людьми і розширювати їх обслуговування. Так сталося історично, що інформація державних органів про громадян складалася фрагментарно, причому різні відомості про кожну конкретну людину зберігаються в різних внутрівідомчих базах даних. Проте, по суті, будь-який контакт державних

органів з громадянином, радше, є частиною деякої серії взаємозв'язаних операцій, розтягнутих у часі. Тому кожного разу, коли установа і громадянин знову вступають у взаємодію один з одним, у державного органу є можливість трохи краще пристосувати свою послугу до потреб громадянина.

З цією метою в багатьох країнах упроваджуються так звані системи управління взаємовідносинами з громадянами (Citizen Relationship Management), які дозволяють державним органам гнучко й ефективно працювати в рамках Інтернету, інтранету або екстранету з використанням веб-служб XML. При цьому за допомогою платформи Microsoft.NET, надійної й економічно ефективною державні організації можуть інтегрувати інформацію, що надходить за різними каналами і зберігається в різних системах, та подолати межі відомчих структур, створивши єдиний центр для обробки будь-яких запитів, зроблених за одне відвідування або один дзвінок. Державні органи можуть аналізувати великі обсяги інформації, що зберігається, виявляти типові операції й визначати індивідуальні потреби громадянина, що, зокрема, дозволяє їм краще надавати різні послуги.

Наступна проблема пов'язана з технічним забезпеченням загального доступу, оскільки яким би за характером діяльності не був державний орган, чи знаходиться він на центральному або місцевому рівні, дуже важливо, щоб інфраструктура Електронного уряду була доступна для всіх громадян. Тому необхідно вживати заходів для запобігання таких ситуацій, коли державні он-лайн послуги будуть доступними тільки для деяких людей чи компаній або тільки в окремих районах чи співтовариствах. Ці послуги повинні бути доступними навіть тим громадянам, хто не має комп'ютера, особливо це стосується таких важливих галузей, як медичне обслуговування, соціальне забезпечення, освіта і голосування. Тому впровадження Електронного уряду повинне супроводжуватися наявністю широкого вибору точок входу і можливостей підключення без обмежень за способами доступу до он-лайн інформації та служб.

Дане завдання є, поза сумнівом, непростим, але цілком здійснимим,

оскільки за допомогою нових технологій держава може не лише пропонувати інтегровані послуги, що відповідають особистим потребам і запитам усіх громадян, але й надавати послуги в будь-який час і в будь-якому місці самими різними каналами. Для цього можна використовувати веб-вузли і портали, центри обробки запитів по Інтернету і технологію IVR, мобільні комунікації та інтерактивне телебачення. А для збільшення доступних точок входу доцільно створити мережу “універсальних установ” (one-stop shops) із спеціально підготовленим персоналом, які б, розміщуючись у поштових відділеннях, бібліотеках, школах та інших громадських установах, пропонували набір з різних послуг, мультимедіа-кіоски та комп'ютери.

Слід також зазначити, що в міру того, як контент он-лайна буде все більше орієнтуватися на громадян, а кількість он-лайнних послуг, що надаються, зростати, особливої важливості набуватиме також підтримка місцевої й загальнонаціональної інфраструктури ширококутних комунікацій. Це буде пов'язано із запобіганням появи нового типу інформаційної нерівності – між тими, у кого є високошвидкісний доступ до Інтернету, і тими, хто все ще підключається до нього звичайними телефонними лініями. В умовах існування величезної кількості різноманітних інформаційних ресурсів, що несе з собою розвиток інформаційного суспільства, відсутність високошвидкісного доступу до Інтернету слугуватиме причиною того, що люди не зможуть належним чином одержувати інформацію і послуги.

Крім того, практика показує, що каналами надання послуг для населення в Інтернеті можуть бути не лише державні веб-вузли і портали, але й громадські портали, такі як Yahoo, AOL або MSN, оскільки якщо держава зацікавлена в тому, щоб надати своїм громадянам максимальне число таких каналів, то не можна не враховувати той факт, що громадські портали можуть привернути за день стільки людей, скільки державний веб-вузол – за місяць і більше.

Під час практичної реалізації Електронного уряду і забезпечення

універсального доступу до нього слід використовувати той факт, що, врешті-решт, усі он-лайнні служби засновані на одних і тих же Інтернет-технологіях. Тому можна використовувати вже наявні рішення, які створювалися для реалізації різних проектів у сфері Електронного уряду, зокрема для організації доступу до готової служби за новим каналом. Так, урядовий портал може бути спочатку призначеним для доступу за допомогою веб-оглядача, встановленого на персональному комп'ютері, але надалі пристосованим для доступу через цифрове телебачення та мобільний телефон.

Наявний досвід і широкі можливості доступу до он-лайнних послуг дозволяють державі розвивати та доповнювати їх з урахуванням потреб населення в найширшому спектрі: починаючи від соціального обслуговування і закінчуючи збором податків. Наприклад, реєструючись на електронній біржі праці, громадяни можуть тут же шукати он-лайнні пропозиції роботи і варіанти професійного перенавчання. А податкові службовці мають нагоду забезпечити більш надійне надходження доходів, активно допомагаючи громадянам і приватним компаніям управляти своїми грошовими потоками, готувати бізнес-плани і дотримуватися правил сплати податків.

Ще одна проблема пов'язана з “електронною письменністю” громадян, оскільки навчання людей використанню інформаційних технологій є не менше важливим, ніж надання доступу до них. Тому технічні, комерційні та правові нововведення повинні сприяти не тільки технічному розвитку телекомунікаційної сфери, але й створенню більш індивідуальної і доступної системи освіти, яка дозволить розширити навички, що вимагаються для діяльності в інформаційному суспільстві.

Сьогодні школи повинні бути підключеними до Інтернету, мати комп'ютери й інші ресурси для навчання школярів комп'ютерній письменності. При цьому вчителі повинні бути готовими до застосування нових технологій на уроках, а також до переходу від системи навчання,

орієнтованої на вчителя, до нового підходу, більш орієнтованого на учнів.

Проте в інформаційному суспільстві навчання людини не припиняється і після закінчення школи. Для подальшого розвитку своїх навичок і поліпшення перспектив трудовлаштування фахівцям, що працюють з інформацією (а такою в інформаційному суспільстві стає переважна більшість), протягом усього життя потрібен доступ до індивідуальних засобів он-лайнової освіти. І подібно тому, як “реальні державні органи” зобов'язані забезпечувати доступ громадян до “реальної освіти”, так само Електронний уряд повинен у міру переходу до інформаційного суспільства забезпечувати доступ до онлайнової освіти. Зробити це, знову ж таки, можна, використовуючи вже розроблені й реалізовані рішення у сфері дистанційної освіти, у розвитку якої зацікавлено переважне число вищих навчальних закладів. Тому від державних органів потрібні хіба що зусилля, спрямовані на розширення цієї сфери, її підтримка, надання консультаційних послуг та ін.

Деякими європейськими авторами виділяється також проблема, названа ними проблемою “права власності”. Г. Хьюз пов'язує дану проблему (ілюструючи її на прикладі проекту “Електронна Європа”) з тим, що уряди європейських країн приступили до розробки проектів Електронного уряду досить пізно – уже після того, як цей рух почався на місцевому і регіональному рівні [1]. Це призвело до того, що ті регіони в різних місцях Європи, які добилися деяких досягнень у сфері Електронного уряду, стали ревно, з “відчуттям власника”, захищати свої розробки від розпоряджень зверху, з боку центрального уряду. А це, у свою чергу, не дозволяє встановлювати ефективні партнерські відносини між центральними та регіональними органами влади в даній сфері, що, поза сумнівом, перешкоджає її розвитку, оскільки з технічної точки зору місцеві органи влади в будь-якому випадку потребують доступу до централізованих і скоординованих баз даних. В Україні ситуація в цьому сенсі є більш позитивною. Поки в нас є відсутнім дійсний Електронний уряд на місцевому

рівні, держава може централізовано сприяти впровадженню даної концепції на базі єдиних, універсальних рішень. Навіть якщо Електронний уряд упроваджуватиметься різними темпами в різних регіонах (а цього цілком можна чекати), такий підхід надалі значно полегшить об'єднання розрізнених “острівців” в єдину загальнодержавну систему.

Усі розглянуті проблеми, поза сумнівом, важливі, проте, як було показано, є цілком вирішуваними. Але залишається ще одна дуже важлива проблема (на яку часто не звертають уваги), розв'язати яку повністю і однозначно зараз не уявляється можливим. Йдеться про вимірність “корисності” реалізації Електронного уряду. Повністю логічним є те, що, з'ясувавши, у чому полягають мета і завдання Електронного уряду, необхідно вирішити, які стандарти або критерії слід застосовувати для оцінки успішності їх досягнення.

Різні держави в різний час використовували різні підходи до вимірювання успішності впровадження Електронного уряду і позитивних ефектів від цього. При цьому переважно користувалися стандартними критеріями економічної ефективності або продуктивності, такими як витрати на одиницю наданих послуг або кількість громадян, яких обслужили за допомогою онлайн-ових служб. Проте, на думку багатьох авторів (див., напр., [6]), які, на наш погляд, цілком мають рацію, подібний підхід на практиці показав свою неспроможність. Узагальнюючи роботи зазначених та інших авторів, можна виділити декілька основних причин цьому, пов'язаних із специфікою концепції Електронного уряду.

Перша причина полягає в тому, що ефективність діяльності державних органів у будь-якій сфері взагалі важко виміряти. Розглядаючи дане питання, В. Дзюндзюк відзначає декілька його аспектів [2]. По-перше, державні органи не мають фінансових результатів у тому значенні як приватні організації, тому для державних органів кінцевий результат має не фінансовий, а соціальний характер. По-друге, важче в державних органах піддається кількісній оцінці кінцевий продукт їхньої діяльності, що виступає

переважно у вигляді соціальних послуг. По-третє, існують проблеми й в проведенні якісної оцінки кінцевого продукту державних органів, що виявляється у визначенні задоволеності клієнта, з причини його мультиплікативності. Виходячи з цього, цілком очевидно, що ефективність діяльності державних органів (у т.ч. й у сфері Електронного уряду) не можна виміряти в термінах коштів, що витрачають і заощаджують, як це іноді зустрічається на практиці.

Друга причина полягає в неправильних акцентах на об'єкті оцінки. Багато державних органів починали вимірювати успішність Електронного уряду, виходячи з рівня використання служб онлайн, тобто шляхом підрахунку кількості звернень до відповідного веб-вузла. При цьому не звернувши увагу на той факт, що чим менше громадянам доводиться взаємодіяти з державними органами, тим більше вони задоволені їхньою роботою.

Відповідно до даної позиції, необхідно було б робити акцент на оцінці того, наскільки державним органам вдалося зменшити кількість виконуваних операцій завдяки впровадженню Електронного уряду. Проте і цей підхід уявляється одностороннім, оскільки зниження взаємодії громадян з державними органами далеко не завжди означає зменшення кількості проблем людей. Тому, якщо вибирати об'єкт оцінки, то критерієм успішності повинна виступати не кількість (велика або, навпаки, мала) звернень громадян, а якість їх задоволення. Хоча тут ми знову приходимо до першої з відзначених проблем, оскільки якість послуг, що надаються державними органами, оцінювати так само непросто, як і ефективність їхньої діяльності.

Третя причина пов'язана з суб'єктом оцінки, з тим, що неможливо запропонувати єдиний для всіх підхід до оцінки успішності Електронного уряду, оскільки критерії оцінки успішності Електронного уряду в різних суб'єктів будуть різними. А до таких суб'єктів можна віднести досить широке коло: політиків, державних службовців, громадян як користувачів послуг, громадян як виборців, засоби масової інформації, компанії-

постачальники державних організацій, асоціації-посередники і та ін.

Нарешті, *четверта причина* пов'язана з тим, що ефект від впровадження Електронного уряду виявляється не відразу, а в довгостроковій перспективі. Тому при оцінці його успішності, по-перше, недостатньо підходити лише з позицій того, що досягнуто на сьогоднішні. По-друге, необхідно враховувати, що якраз у довгостроковій перспективі Електронний уряд представляє найбільшу цінність, будучи свого роду каталізатором як широкомасштабних змін усіх державних структур, так і суспільних змін. Саме реалізація концепції Електронного уряду сприяє зміні взаємостосунків між громадянами і державою відповідно до вимог інформаційного суспільства, будучи першим кроком до побудови нового типу держави – інформаційної.

Таким чином, є багато стимулів для реалізації концепції електронного уряду: поліпшення якості послуг, підвищення ефективності адміністративної роботи, побудова конкурентноздатної економіки та ін. Проте, як було показано, уявляється сумнівним, що зниження витрат дійсно може слугувати серйозною спонукальною причиною створення Електронного уряду й спроможним критерієм в оцінці його успішності. І пов'язано це, у першу чергу, з тим, що Електронний уряд є системним поняттям, що не зводиться до простої суми окремих елементів.

Це, втім, не означає, що слід взагалі відмовитися від подібної оцінки. Поза сумнівом є і те, що методи оцінки успішності Електронного уряду вдосконалюватимуться в міру його розвитку. Деякі з критеріїв і методів оцінки можна запозичити з інших сфер. Так, у проектному менеджменті одним з критеріїв оцінки є здатність того чи іншого проекту привести до довгострокових результатів і зберегти свою спрямованість з часом. Аналогічно даний критерій цілком може бути використаний в оцінці потенційної здатності певної архітектури Електронного уряду досягти стабільного успіху.

Певну допомогу може надати і цільовий підхід, – щоб знайти

упевненість в досягненні позитивних результатів у довгостроковій перспективі, необхідно ретельно і чітко визначити сукупність цілей, яку планується досягти за допомогою впровадження Електронного уряду, і в оцінці його успішності відштовхуватися від досягнення (або не досягнення) певних цілей.

Необхідно враховувати й той факт, що Електронний уряд може служити каталізатором змін у державних структурах і суспільстві в цілому. У цьому значенні важливими критеріями його успіху виступають зміни в методах управління, реорганізація процедур, інтеграція систем, спільна міжвідомча робота, партнерство державного і приватного сектора, державних органів і неурядових організацій.

Подальший розвиток держави як інституту значною мірою залежить від тих стратегічних рішень і дій, які робляться сьогодні державними органами для реорганізації й вдосконалення своїх процесів. Він також залежить від реалізації програм, які забезпечать здатність державних службовців працювати по-новому та від удосконалення організаційної й інформаційної інфраструктури. І саме Електронний уряд, створення і впровадження якого стало можливим завдяки телекомунікаційним технологіям, дозволяє вирішити всі ці завдання.

Список використаних джерел

1. Внедрение концепции “электронного правительства”. Стратегия по автоматизации государственных служб // http://www.microsoft.com/rus/government/whitepapers/eGov_Strategy.asp.
2. Дзюндзюк В.Б. Эффективность діяльності публічних організацій: Моногр. – Х.: Вид-во ХарПІ УАДУ “Магістр”, 2003. – 236 с.
3. Нас всех посчитают // Эксперт-Интернет. – 2001. – № 4 (12) // <http://archive.expert.ru/internet/01/01-18-78/efilos.htm>.
4. Совершенствование деятельности органов государственной власти и местного самоуправления на основе использования информационных технологий. – 2002. – Вып. 13. – Ч. II // <http://www.microsoft.com/rus/government/newsletters/issue13>.
5. Rheingold H. A Slice Life in My Virtual Community. 1992 // <http://www.informatik.uk/gnomic/rheingold.html>.
6. Services and Information from a Citizen Perspective. – March 2001. – <http://www.neocomp.com/BUSINESS/articles/gov/govportals.asp>.
7. Turkle S. Life on the Screen: Identity in the Age of the Internet. – New York: Simon and Schuster, 2003. – 403 p.

Ivanov E.G. “E-government” in government regulation in the telecommunication sphere.

In the article the main problems of e-government conception practical implementation in authority organs and the ways of their possible decision are examined.

Key words: e-government, government regulation, authority organs.

Иванов Э.Г. Электронное правительство как составная механизма государственного управления в области телекоммуникаций.

В статье главные проблемы практического выполнения е-правительственной концепции в органах полномочий и путях их возможного решения рассматриваются.

Ключевые слова: электронное правительство, государственное регулирование, органы власти.